

## **PERKEMBANGAN PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK (*New Public Administration, New Public Management dan New Public Service*)**

**Anggriani Alamsyah**

*Jurusan Ilmu Politik  
Fakultas Ushuluddin, Filsafat dan Politik  
Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar  
Email: nanialamsyah@gmail.com*

### **Abstract**

*Within the domain of public administration, several paradigms have emerged and developed such as new public administration, new public management and new public service. The word 'new' is labeled to complement service standard of public administration which previously focused on efficient, economical and coordinated management, as well as social equity. New public administration emphasizes on the values of efficiency, productivity and business into public sectors to enhance the existing circumstances of public bureaucracy which tended to be huge and over in number, inefficient and lack in public service performance and less attentive to the development and enhancement of public service. New public service refreshes the role of the government, which in new public management perspective plays as facilitator, to be more on public services. Mechanism to achieve the intended objectives is to establish coalition and partnership among the government, private sectors and civil society, to suit the agreed necessities. The development of these paradigms indicates that this discipline intensively and extensively undergoes self-enrichment in its research materials.*

**Keywords:** *Public Administration, New Public Administration, New Public Management, New Public Service*

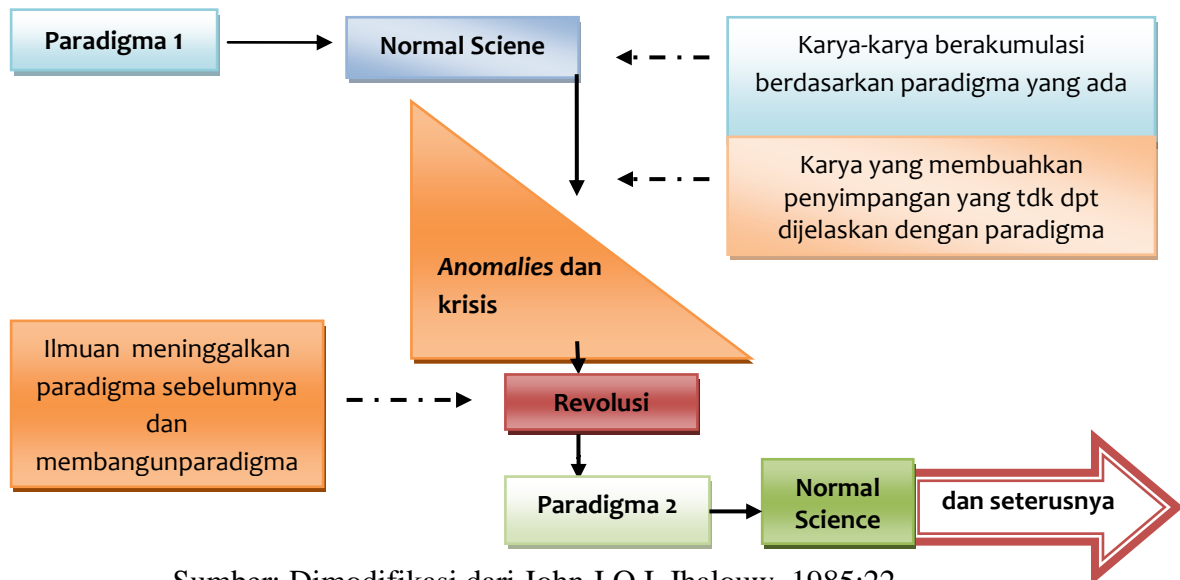
### **Pendahuluan**

Terjadinya pergeseran dari paradigma satu ke paradigma lain, bukan tanpa sebab. Setiap kali munculnya paradigma baru, tentu ada masalah dengan paradigma sebelumnya. Thomas Khun<sup>1</sup> menjelaskan bahwa apabila sepanjang karya-karya yang

---

<sup>1</sup>Thomas, Khun S.1993. *Peran Paradigma Dalam Revolusi Sains*, Penerbit PT Remaja Rosdakarya, Bandung.

dihasilkan (termasuk teori) yang berakumulasi pada dukungan terhadap paradigma, maka ilmu pengetahuan tersebut berada pada kondisi normal (*normal science*). Tetapi apabila di suatu masa ditemukan karya-karya yang membuahkan penyimpangan yang tidak dapat dijelaskan dengan paradigma yang ada, maka kondisi inilah disebut *anomalies*. Kondisi *anomalies* ini kemudian membuat orang tidak lagi percaya pada paradigma yang ada dan berusaha membangun paradigma baru. Ketika orang mulai tidak percaya dengan paradigma lama, dan berusaha menemukan/membangun dan beralih ke paradigma baru, maka kondisi inilah yang oleh Thomas Khun (1993) disebut sebagai “Revolusi Sains”. Setelah revolusi orang akan menemukan paradigma baru dengan dukungan teori-teori baru, maka ilmu yang bersangkutan kembali ke kondisi normal. Pergeseran paradigma Khun ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Dimodifikasi dari John J.O.I. Ihalouw, 1985:22

Model ini digunakan untuk mendeskripsikan kondisi *New Public Administration*, *New Public Management*, *New Public Service*, walaupun Frederickson sendiri menegaskan bahwa cara berpikir Khun ini hanya dapat berlaku di lingkungan ilmu-ilmu eksakta, sementara di lingkungan ilmu-ilmu sosial, khususnya ilmu administrasi negara tidak demikian dengan alasan bahwa nilai-nilai di dalam administrasi negara tetap dan terus berlanjut dan kompetitif, sehingga pada periode tertentu nilai tertentu dominan dan pada periode lain nilai-nilai yang lain

lebih dominan. Bagi penulis, tahapan pergeseran paradigma yang disampaikan oleh Khun (*normal science – anomalies – revolusi science – normal science – anomalies, dst*) berlaku untuk semua disiplin ilmu pengetahuan, baik itu eksakta maupun sosial humaniora. Sementara yang dikemukakan oleh Frederickson berkenaan dengan nilai, adalah persoalan tersendiri.

Frederickson sendiri menjelaskan bahwa lahirnya administrasi negara baru sebagai akibat dari beberapa krisis (*anomalies*) sebelumnya, sebagaimana diuraikan dalam latar belakang lahirnya perspektif *new public administration*.

### ***New Public Administration (NPA)***

#### **Latar belakang**

George Frederickson menjelaskan bahwa munculnya *new public administration* diawali dengan beberapa kejadian seperti pada tahun 1960-an terjadi beberapa krisis secara bersamaan. *Pertama*, krisis kota bersumber dari suburbanisasi yang tidak bisa ditawarkan yang didukung pemerintahan. *Kedua*, krisis rasial amat erat berhubungan dengan krisis sebelumnya, untuk sebagian berasal dari *getoisasi* (perkampungan di kota yang umumnya dihuni oleh penduduk dari kelompok minoritas). Dengan memburuknya pusat-pusat kota, maka buruk pulalah lembaga pelayanan masyarakat, tingkat pengangguran yang tak terkendali terutama di kalangan minoritas dan sistem kesejahteraan terlalu menanggung beban yang berat. *Ketiga*, terjadi krisis energi diikuti dengan krisis lingkungan, perawatan kesehatan, transportasi dan seterusnya dan semua krisis ini telah mempengaruhi administrasi negara.<sup>2</sup>

Tiga peristiwa yang terjadi antara tahun 1960-an dan 1970-an yang berpengaruh pada masyarakat dan pemerintahan serta administrasi negara: perang Vietnam, kekacauan kota dan perselisian rasial yang terus berlangsung dan skandal *Watergate*. Kebanyakan karyawan negara tidak punya identitas dengan bidang administrasi

---

<sup>2</sup>George, Frederickson, H., *Administrasi Negara Baru*, LP3ES, Jakarta, 2003, h. 4-7

negara, mereka lebih mengidentifikasikan diri dengan lapangan profesi lain, dan menjadikan administrasi negara sebagai profesi kedua. Beberapa peristiwa yang dijelaskan di ataslah yang kemudian mendorong lahirnya Administrasi Negara Baru (*New Public Administration*)

### **Mengapa disebut baru?**

Kata “baru/new” pada administrasi negara diperkenalkan oleh George Frederickson<sup>3</sup>, muncul pertanyaan apa yang baru dari administrasi negara yang dipelajari selama ini?, dijelaskannya bahwa, kebaruan ada dalam cara kain itu ditenun, tak mesti dalam benang yang digunakan. Kebaruan terletak pada argumen-argumen mengenai pemanfaatan yang tepat dari kain itu – betapapun usangnya. Benang-benang dari tenunan administrasi negara sudah amat diketahui. Herbert Kaufman dalam Frederickson juga menggambarkannya dengan sederhana sebagai pengejaran nilai-nilai dasar ini: perwakilan, kompetensi yang secara politik netral, dan kepemimpinan eksekutif.

Lebih lanjut Frederickson juga kemudian menjelaskan bahwa administrasi negara sebelumnya memfokuskan diri pada manajemen yang efisien, ekonomis dan terkoordinir atas instansi pelayanan. Dasar pemikiran untuk administrasi negara hampir senantiasa berupa manajemen yang lebih baik (lebih efisien ataupun lebih ekonomis). Administrasi negara baru menambahkan: “keadilan sosial (*social equity*) pada sasaran-sasaran dan dasar pemikiran klasik. Administrasi negara yang konvensional atau pun klasik berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan: (1) Bagaimana kita dapat menyediakan pelayanan yang lebih baik dengan sumberdaya yang tersedia (efisiensi), atau (2) Bagaimana kita dapat mempertahankan tingkat pelayanan kita sembari membelanjakan lebih sedikit uang (ekonomis)?. Administrasi negara baru menambahkan: (3) Adakah pelayanan ini meningkatkan keadilan sosial? Administrasi negara baru menambahkan konsep keadilan sosial. Ketimpangan

---

<sup>3</sup>George, Frederickson H, *Administrasi Negara Baru*, LP3ES, Jakarta, 2003, h. 9-10

sebagai wujud ketidakadilan, oleh karena itu perlu ada perubahan, dan perubahan yang dilakukan perlu memberikan ruang partisipasi bagi publik.

Sebuah pertanyaan menarik yang disampaikan dan dijawabnya sendiri (Frederickson) dalam uraian sebelumnya, “**apanya yang baru?**” kemudian dijawab, “**cara menenun kainnya, bukan benangnya, benangnya boleh usang**”. Kalimat ini ingin menegaskan kembali bahwa nilai-nilai dalam administrasi negara tidak berubah, tetapi hanya berlanjut. Diakunya bahwa “**keadilan sosial**” adalah sebuah nilai yang sama tuanya dengan lahirnya pemerintahan di dunia ini. Inilah yang membuat Frederickson tidak sependapat dengan pergeseran paradigma yang dikemukakan oleh Thomas Khun. Keberatan Frederickson menunjukkan bahwa pergeseran paradigma di dalam administrasi negara hanya berkenaan dengan penekanan nilai pada masing-masing perspektif, bukan perubahan/pergantian nilai dan nilai-nilai sebelumnya dianggap tidak berlaku. Bagi penulis pergeseran perspektif dalam administrasi negara adalah sebuah strategi baru dengan mengemas nilai-nilai lama/yang sudah ada sesuai dengan persoalan kenegaraan, kemasyarakatan pada saat itu.

Keadilan sosial, sebuah nilai yang dimunculkan kembali dan dianggap baru berkenaan dengan kondisi kehidupan pada saat itu, dimana terjadi ketimpangan, ketidak-adilan, tertutupnya ruang partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan negara dan berbagai kondisi lain yang menunjukkan ketidak-adilan. Strategi mengedepankan nilai keadilan sosial dalam mengatasi masalah ketika itulah yang memunculkan perspektif baru dalam administrasi negara yang dinamakan “*New Public Administration*”.

### **Pokok-Pokok Pikiran dalam *New Public Administration***

Pokok pikiran yang dikembangkan oleh Frederickson tentang NPA adalah, “Keadilan Sosial”. Oleh karena itu penjelasan selanjutnya berkenaan dengan, “seperti apa keadilan sosial itu, dan bagaimana caranya untuk mewujudkan keadilan sosial di dalam sebuah negara.

Keadilan sosial adalah sebuah ungkapan yang mencakup pengertian seperangkat pilihan nilai: pilihan kerangka organisasi, pilihan corak manajemen,

menekankan persamaan hak dalam pelayanan pemerintahan, menekankan pertanggungjawaban atas keputusan-keputusan dan pelaksanaan program untuk manajer-manajer publik, menekankan perubahan dalam manajemen publik, menekankan daya tanggap lebih kepada kebutuhan warga negara ketimbang terhadap kebutuhan-kebutuhan organisasi publik, menekankan suatu pendekatan terhadap studi mengenai administrasi negara dan pendidikan administrasi negara yang bersifat interdisipliner, terapan, dan memecahkan masalah secara teoretis sehat. Salah satu perhatian pokok administrasi negara baru adalah perlakuannya yang adil terhadap warga negara. Pemerintah yang secara sistimatis melakukan diskriminasi dengan memihak pada birokrasi-birokrasi yang mapan dan stabil, minoritas klien yang istimewa (departemen pertanian dan petani-petani besar misalnya) dan menentang minoritas-minoritas lain (misalnya petani, buruh-buruh tani) yang miskin dalam sumber-sumberdaya politik maupun ekonomi, berlangsungnya pengangguran secara luas, kemiskinan, kebodohan, penyakit dan keputusasaan, merupakan hasil dalam era pertumbuhan ekonomi. Keadaan ini secara moral patut dicela, dan apabila dibiarkan tanpa perubahan, akan menimbulkan ancaman yang fundamental, walaupun dalam jangka lama, terhadap kelangusngan sistem politik ini, atau dalam sistem politik manapun. Nilai-nilai keadilan dalam administrasi negara baru dapat dilihat dalam model berikut:

Tabel 1. Nilai, Struktur dan Manajemen dalam Keadilan Sosial

Nilai yang akan dimaksimumkan	Alat Struktur untuk Mencapai	Alat Manajemen untuk Mencapai
Daya Tanggap ( <i>Responsiveness</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desentralisasi (<i>Politis dan administratif</i>),</li> <li>• Perjanjian,</li> <li>• pengadilan ketatanegaraan atas birokrasi tingkat jalanan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interaksi klien yang rutin dengan karyawan dan manajer</li> <li>• Definisi manajemen tentang demokrasi, mencakup lebih luas daripada daya tanggap terhadap pejabat-pejabat terpilih, tetapi juga</li> </ul>

		<p>terhadap kelompok-kelompok kepentingan dan minoritas-minoritas yang tidak terorganisir,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Latihan</li> </ul>
Partisipasi pekerja dan warga negara dalam pembuatan keputusan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dewan rukun tetangga yang mempunyai kekuasaan.</li> <li>• Kelompok-kelompok kerja yang saling tumpang tindih.</li> <li>• Keterlibatan pekerja dalam proses-proses keputusan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penerimaan etika yang mendesak hak pekerja dan warga negara untuk berpartisipasi dalam proses keputusan itu yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka,</li> <li>• Latihan dalam pengembangan organisasi</li> </ul>
Keadilan Sosial ( <i>Social equity</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistem penghasilan berdasar wilayah dengan sistem distribusi lokal</li> <li>• Keluaran (<i>output</i>) pelayanan masyarakat yang disamaratakan menurut kelas sosial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kode etik profesional yang memerinci keadilan</li> <li>• Keterikatan manajemen pada asas bahwa pemerintahan mayoritas tidak merusak hak-hak minoritas untuk memperoleh pelayanan masyarakat yang sama.</li> </ul>
Pilihan Warga Negara ( <i>Public Choise</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Merencanakan bentuk-bentuk pelayanan alternative untuk memperluas pilihan</li> <li>• Tumpang tindih</li> <li>• Perjanjian</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengurangan monopoli manajemen atas pelayanan tertentu seperti pemeliharaan kesehatan atau pendidikan</li> </ul>
Tanggung jawab administrasi untuk efektivitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desentralisasi</li> <li>• Delegasi</li> <li>• Target pelaksanaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengukuran pelaksanaan, bukan hanya atas standar umum organisasi, tetapi juga menurut</li> </ul>

program		kelas social, • Mengukur pelaksanaan untuk siapa?
Sumber: George H. Frederickson, 2003. <i>Administrasi Negara Baru, LP3ES</i> , Jakarta.		

Tabel diatas menyajikan suatu daftar nilai yang nampaknya menjadi suatu gugusan norma atau rangkaian kecenderungan yang menandai apa yang nampak berhubungan dengan administrasi negara kontemporer. Diakuinya bahwa gugusan nilai itu pada saat ini belum suatu model, akan tetapi lebih merupakan campuran model dan nilai yang sekarang nampak menjadi paling mendesak dalam kehidupan-kehidupan politik dan administrasi kita. Setiap nilai membutuhkan sejumlah alat struktur dan alat manajemen untuk mencapainya. Pemilihan alat struktur dan alat manajemen bagi saya merupakan sebuah strategi dalam memaksimumkan nilai-nilai keadilan dan prasyarat mewujudkan keadilan sosial.

Nilai daya tanggap (*responsiveness*) dan partisipasi warga misalnya. Untuk mewujudkan nilai daya tanggap dalam organisasi, maka struktur yang perlu dikembangkan adalah desentralisasi kewenangan penanganan masalah-masalah sosial (ketimpangan, pengangguran, dan sebagainya) baik politis dan administratif. Setelah mendesain struktur dengan penerapan desentralisasi, maka manajemen yang perlu diterapkan adalah melakukan komunikasi secara intensif dengan publik yang mampu menembus kelas-kelas sosial dalam masyarakat sampai pada tingkat minoritas-minoritas yang tidak terorganisir.

Sebagaimana sudah dikemukakan di atas oleh Frederickson (2003) bahwa nilai yang akan dimaksimumkan dalam mewujudkan keadilan sosial adalah daya tanggap (*responsiveness*). Untuk mewujudkannya membutuhkan sebuah model sebagai kerangka acuan, maka salah satu alat struktur yang dibutuhkan adalah desentralisasi, sementara alat manajemen yang dibutuhkan adalah manajemen demokrasi antara lain daya tanggap terhadap kelompok-kelompok kepentingan dan minoritas-minoritas



yang tidak terorganisir. Sejumlah perubahan dan daya tanggap dalam administrasi negara baru adalah sebagai berikut:

Tabel 2. Perubahan dan Daya Tanggap dalam Administrasi Negara Baru

<b>Dari</b>	<b>Transisi</b>	<b>Menuju</b>
Masalahnya pada dasarnya adalah: Pembaruan atau perubahan (membetulkan apa yang salah)	Perubahan dan reorganisasi harus dilakukan	Masalahnya adalah melembagakan prosedur- prosedur perubahan (pengenalan bahwa yang dibetulkan tidak mungkin tetap benar dan membuat criteria dapat dibenarkan sama pentingnya dengan kebenaran
Perubahan social yang cepat adalah fenomena yang tidak abadi yang mesti dijaga dan memerlukan penyesuaian diri*	Organisasi harus berusaha menanggapi perubahan social yang cepat (mengurangi kelambatan)	Perubahan social yang cepat adalah peristiwa abadi yang perlu dipermudah dan dimanfaatkan.
Masalah-masalah yang disebabkan ketidaktentuan, ruwetnya dan lajunya perubahan memerlukan investasi yang lebih	Masalah-masalah yang disebabkan oleh ketidaktentuan, ruwetnya dan lajunya perubahan memerlukan	Masalah-masalah yang terjadi karena ketidaktentuan, ruwetnya dan lajunya perubahan memerlukan investasi

besar dalam mesin organisasi dan dalam perkembangannya.	perombakan- perombakan atas mesin-mesin organisasi yang telah mapan.	yang lebih besar dalam kemerosotan dan kemunduran.
“Daya tanggap” memerlukan pengamatan yang teliti atas informasi yang terbuka dalam organisasi sehingga bisa dirasakan kapan penyesuaian diperlukan*	“Daya tanggap” memerlukan partisipasi yang luas oleh para klien, terutama untuk tujuan-tujuan kooptasi.	“Daya tanggap” memerlukan pengamatan yang relatif atas klien dan warga negara sehingga mereka bisa melakukan penyesuaian bila diperlukan.
Kepemimpinan berdasarkan otoritas	Kepemimpinan berdasarkan persetujuan	Kepemimpinan berdasarkan pemudahan perubahan
Teknologi bisa memecahkan masalah-masalah yang “disebabkan” politik	Politik harus menopang pemecahan teknologis	Politik bisa memecahkan masalah-masalah yang “disebabkan” teknologi
Sumber: H. George Frederickson, 2003. <i>Administrasi Negara Baru</i> , LP3ES, Jakarta (h. 88-89)		

Berdasarkan perubahan dan daya tanggap yang dikemukakan dalam tabel di atas, dapat ditentukan beberapa indikator untuk daya tanggap seperti: 1). Perubahan mekanisme/ prosedur daya tanggap yang terkesan lamban ke mekanisme

responsivitas yang lebih cepat; 2).Kemampuan organisasi perangkat daerah dalam merespon perubahan kebutuhan masyarakat yang begitu cepat; 3).Anggaran yang dibutuhkan untuk menjamin responsivitas; 4).Perubahan perilaku birokrat kearah yang lebih responsif; 5).Membutuhkan pengamatan yang relatif cepat atas perubahan kebutuhan publik dan data/informasi yang akurat sebagai dasar sebuah daya tanggap yang cepat dan tepat; 6). Membutuhkan pemimpin yang mempermudah perubahan daya tanggap; 7).Dukungan politik atas perubahan teknologi dan mekanisme daya tanggap.

## **New Public Management (NPM)**

### **Latar belakang**

Perspektif ini lahir pertama kali di Amerika Serikat. Kelahirannya diawali dengan sejumlah krisis sebagaimana yang dijelaskan oleh Osborne dan Gaebler (1996). *Pertama*, ketidakmampuan pemerintah menangani sejumlah masalah masyarakat seperti penggunaan obat bius, kejahatan, kemiskinan, ketiadaan rumah, buta huruf, sampah beracun, melonjaknya biaya perawatan medis; *Kedua*, Birokrasi pemerintah yang besar dan tersentralisasi serta layanan yang baku, tidak bergantung pada berbagai tantangan dari masyarakat informasi yang berubah dengan cepat di era industri terkesan lamban dalam mengatasi berbagai permasalahan aktual di masyarakat; *Ketiga*, sistem birokrasi yang kolot menghalangi kreativitas dan melemahkan energi para pegawai. Bukan birokratnya semata sebagai penyebab tetapi sistemlah yang menjadi penyebab utama, walaupun diakui bahwa ada birokrat yang tidak kreatif. *Keempat*, Kebanyakan pemerintah Amerika tidak mengetahui siapa publik/pelanggan yang harus dilayani, dipenuhi kebutuhannya. Dari semua masalah ini kemudian muncul krisis kepercayaan bangsa Amerika terhadap pemerintah, dan mengalihkan tema berbagai buku dari mengenai kebijakan negara ke pertumbuhan industri, sebagian besar berkaitan dengan apa yang seharusnya dilakukan pemerintah. Hope dalam Keban (2008:245) juga mengemukakan bahwa kemunculan perspektif ini diawali dengan adanya krisis fiskal pada 1970-an dan 1980-an, adanya keluhan

bahwa sektor publik terlalu besar, boros, inefisien, merosotnya kinerja pelayanan publik, kurangnya perhatian terhadap pengembangan dan kepuasan kerja pegawai pemerintah.

Memasuki dasawarsa 1980-an itulah mulai tampil manajemen publik (*public management*) sebagai bidang studi yang makin penting dalam administrasi negara. Manajemen publik yang sebelumnya menaruh perhatian pada masalah anggaran dan personil telah berkembang bersama teknologi informasi dan kini mencakup sistem pengambilan keputusan, sistem perencanaan, sistem pengendalian, pengawasan, dan berbagai aspek lainnya. Bersamaan dengan kehadiran manajemen publik dalam ranah administrasi publik, di Inggris dan beberapa negara lainnya termasuk Amerika Serikat muncul pemikiran baru dengan konsep “*New Public Management (NPM)*”. Konsep ini oleh Kartasasmita<sup>4</sup> digagas oleh Patrick Dunleavy beserta rekan-rekannya.

### **Mengapa dikatakan baru?**

Perspektif ini dikatakan baru karena menekankan nilai-nilai efisiensi, produktiitas, dan bisnis ke dalam sector publik untuk memperbaiki kondisi birokrasi publik yang cenderung terlalu besar, boros, inefisien, merosotnya kinerja pelayanan publik, kurangnya perhatian terhadap pengembangan dan kepuasan kerja pegawai pemerintah.

Osborne dan Gaebler (1996) menyebutnya memasukkan semangat wirausaha atau nilai-nilai wirausaha dan memberlakukannya di dalam lingkungan birokrasi publik. Nilai-nilai yang dikatakan baru adalah 10 prinsip pemerintahan wirausaha (*entrepreneurial*) yang menggeser 10 kondisi birokrasi pemerintah sebagai nilai lama yang perlu diganti yaitu:

Tabel 3.

Pergeseran Prinsip dari *Old Public Administration* ke *New Public Management*

---

<sup>4</sup>Ginjar Kartasasmita, Revitalisasi Administrasi Publik Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan, *Makalah*, Disampaikan pada Acara Wisuda ke 44 Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2007, hal.9

<b>Pergeseran Prinsip</b>	
<b>Dari Prinsip Lama</b>	<b>Ke Prinsip Baru (nilai-nilai wirausaha)</b>
1. Mengayuh (memberikan pelayanan adalah mengayuh)	1. Pemerintahan yang katalis: Mengarahkan
2. Pemerintah dibentuk untuk melayani masyarakat	2. Pemerintahan milik masyarakat: Memberi wewenang
3. Pemerintah yang monopoli dalam pemberian pelayanan.	3. Menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan
4. Organisasi yang digerakkan oleh peraturan	4. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi.
5. Membiayai masukan	5. Membiayai hasil
6. Pemerintahan berorientasi pemenuhan kebutuhan birokrasi	6. Pemerintahan dengan orientasi memenuhi kebutuhan pelanggan
7. Pemerintahan cenderung membelanjakan	7. Pemerintahan yang harus menghasilkan
8. Pemerintahan yang mengobati/menyelesaikan masalah	8. Pemerintahan yang mencegah masalah
9. Pemerintahan yang sentralistik dan berifat hirarkis	9. Pemerintahan yang desentralisasi yang membuka partisipasi dan membentuk tim kerja.
10. Pemerintah bertindak sebagai pemasok masal barang atau jasa tertentu	10. Pemerintahan yang berorientasi pasar

Tentunya bukannya sepuluh prinsip yang dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler saja, masih banyak nilai-nilai baru yang disampaikan oleh pemikir-pemikir lainnya untuk menggantikan nilai-nilai lama dalam birokrasi pemerintah. Dalam penyelesaian tulisan ini hanya dikemukakan pendapat Osborne dan Gaebler sebagai salah satu contoh.

### **Pokok-pokok Pikiran dalam *New Public Management***

*New Public Management* sebagai suatu paket yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja administrasi publik melalui penggunaan konsep-konsep yang diambil dari sektor swasta. Walaupun secara harfiah belum muncul pembatasan mana yang termasuk NPM dan mana yang bukan, Aucoin (1993), Hood (1991) mendefinisikan NPM dengan “deregulasi terhadap jalur manajemen, pengalihan departemen pelayanan publik dalam lembaga sendiri maupun perusahaan; akuntabilitas berbasiskan kinerja, serta mekanisme kompetitif seperti kontrak dengan pihak luar serta pasar internal”. Penulis lainnya seperti Ingraham (1996), Minouque (1998) memasukkan privatisasi dan downsizing sebagai bagian dari paket ini.<sup>5</sup>

Pokok-pokok pikiran NPM yang diuraikan disini menggunakan pokok-pokok pikiran dalam 10 prinsip pemerintahan wirausaha yang ditawarkan oleh Osborne dan Gaebler (1996). Uraian ini berkenaan dengan bagaimana mewujudkan prinsip-prinsip tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan. Langkah-langkah apa yang dibutuhkan untuk bisa menerapkan prinsip tersebut.

Tabel 4.

Prinsip-Prinsip Mewirausahakan Birokrasi dan Langkah-langkah dalam Mewujudkannya

<b>Prinsip Baru (nilai-nilai wirausaha)</b>	<b>Langkah-langkah dalam mewujudkan prinsip wirausaha dalam birokrasi pemerintah</b>
Pemerintahan yang	Mendefinisikan ulang peran pemerintah dari peran

<sup>5</sup>Lihat dalam Mason H. Hoadley 2006. *Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia*, Graha Ilmu Yogyakarta, hal. 248

<p>katalis:</p> <p>Mengarahkan</p>	<p>sebagai pengayuh menjadi pengarah,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sebagai pengarah, pemerintah bertindak sebagai fasilitator/katalisator.</li> <li>- Menciptakan organisasi pengarah dengan jalan: 1) Organisasi pemerintah (pengarah) menetapkan kebijakan (mekanisme penyelesaian pekerjaan); 2) memberipekerjaan dan dana kepada badan-badan operasional (pemerintah dan swasta); 3) Mengawasi jalannya pekerjaan yang dikerjakan oleh lembaga-lembaga operasional; 4) Menilai kinerja.</li> <li>- Organisasi pemerintah yang bersangkutan tidak boleh memainkan peran-peran operasional.</li> </ul>
<p>Pemerintahan milik masyarakat:</p> <p>Memberi wewenang</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Memberi wewenang kepada masyarakat dengan mengembangkan demokrasi partisipasi,</li> <li>- Upaya penyadaran masyarakat,</li> <li>- Member pekerjaan yang dinilai lebih efektif ditangani oleh masyarakat untuk dikelola oleh masyarakat,</li> <li>- Pemerintah hanya melakukan koordinasi</li> <li>- Pekerjaan-pekerjaan besar yang tidak bisa dikelola oleh masyarakat, dibuatkan mekanisme control dan member ruang kepada masyarakat untuk mengontrol pelaksanaannya.</li> </ul>

Prinsip Baru (nilai-nilai wirausaha)	Langkah-langkah dalam mewujudkan prinsip wirausaha dalam birokrasi pemerintah
Menyuntikkan persaingan ke dalam pem-berian pelayanan	<p><b>Membuka ruang untuk :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kompetisi antara publik melawan swasta: misalnya kompetisi dalam hal kualitas lulusan antara sekolah negeri dengan swasta.</li> <li>- Kompetisi swasta melawan swasta: misalnya kompetisi dalam hal kualitas lulusan antara sekolah-sekolah swasta</li> <li>- Kompetisi publik melawan publik: misalnya kompetisi dalam hal kualitas lulusan antara sekolah-sekolah negeri.</li> <li>- Menciptakan persaingan untuk pelayanan intern pemerintah</li> </ul> <p>Untuk kompetisi ini perlu ditetapkan standar kompetisi yang jelas dan diberlakukan secara impersonal. Di sini dibutuhkan manajemen kompetisi yang berlaku adil bagi semua pihak yang berkompetisi.</p>
Pemerintahan yang digerakkan oleh misi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Setiap pimpinan organisasi menyampaikan apa keinginannya yang harus mereka (bawahan) capai. Jangan memberitahu orang cara melakukan sesuatu untuk mencapai keinginan pimpinan.</li> <li>- Melakukan deregulasi: menumbuhkan kreativitas pegawai dan menghapus berbagai aturan yang membatasi kreativitas bawahan dalam mencapai misi.</li> <li>- Menciptakan system anggaran yang digerakkan oleh</li> </ul>



	<p>misi: tentunya anggaran yang fleksibel baik itu anggaran pelaksanaan maupun anggaran pengawasan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Menciptakan suatu kultur di dalam misi. Misi tanpa ada perbuahan kultur untuk mendukungnya, sebagai suatu penghambat utama.</li> </ul>
Membiayai hasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menentukan pengukuran kinerja,</li> <li>- Meletakkan ukuran kinerja pada pekerjaan dan memanajemeni kinerja, membayar kinerja, dan penganggaran hasil.</li> <li>- Mengukur kinerja: untuk mengetahui/membedakan keberhasilan dan kegagalan,</li> <li>- Menghargai keberhasilan: dengan cara belajar dari keberhasilan</li> <li>- Pelajari kegagalan untuk mengatasinya dan tidak mengulanginya.</li> </ul>
Pemerintahan dengan orientasi memenuhi kebtuhan pelanggan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menumbuhkan kesadaran bahwa kualitas ditentukan hanya oleh pelanggan.</li> <li>- Mengidentifikasi dan menentukan siapa pelanggan organisasinya pemerintah,</li> <li>- Mendekatkan diri dengan pelanggan dengan cara:mempertemukan karyawan secara langsung dengan pelanggan,</li> <li>- Mengadakan survey pelanggan untuk: mengetahui kebutuhan pelanggan, kepuasan pelanggan atas layanan jasa dan atau barang yang diberikan,</li> <li>- Membuka ruang untuk: kontak pelanggan, melayani kontak pelanggan, wawancara dengan pelanggan,</li> </ul>

	<p>pelatihan pelayanan pelanggan, uji pasar, jaminan mutu, kotak atau formulir saran.</p> <p>- Menetapkan pejabat penyelidik keluhan, system pelacakan pengaduan,</p>
Pemerintahan yang harus menghasilkan	<p>- Membelanjakan untuk menabung: investasi untuk mendapatkan hasil</p> <p>- Mengubah manajer menjadi wirausaha dengan melakukan hal: 1) pembagian sumberdaya yang dihemat, disetor sebagai tabungan dan dari sana memperoleh pendapatan; 2) menyediakan anggaran operasi dan juga modal/anggaran inovasi. Modal inovasi ini biasanya digunakan tanpa meminta ijin; 3) menyediakan dana usaha melalui Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD); 4) Pusat laba: Modal inovasi dan dana usaha ini diharapkan mendatangkan laba sebagai tambahan pendapatan daerah.</p> <p>- Mengidentifikasi biaya sesungguhnya dari pelayanan, untuk menghindari <i>mark up</i> harga/biaya pelayanan publik.</p>
Pemerintahan yang mencegah masalah	<p>- Persiapan pencegahan bencana: kebakaran, banjir, bencana alam lainnya, perawatan kesehatan, perlindungan lingkungan, dan sebagainya.</p> <p>- Mengantisipasi masa depan: membentuk komisi masa depan, perencanaan strategis, penganggaran jangka panjang, penganggaran lintas departemen, dana kontingensi atau dana masa paceklik, akunting untuk hasil jangka panjang, mengubah system</p>

	politik.
Pemerintah yg desentralisasi yang membuka partisipasi & membentuk tim kerja.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Membangun manajemen partisipasi melalui: proyek-proyek yang memberi ruang partisipasi bagi publik, gugus mutu, membentuk forum komunikasi pemerintah dan organisasi kemasyarakatan,</li> <li>- Memendekkan hirarki organisasi,</li> <li>- Membentuk organisasi tim kerja</li> </ul>
Pemerintahan yang berorientasi pasar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beralih dari pemasok masal barang atau jasa ke fasilitator, pialang dan menyemai pemodal pada pasar yang telah ada atau yang baru tumbuh,</li> <li>- Merestrukturisasi pasar dengan jalan: menetapkan peraturan pasar, menyediakan informasi bagi konsumen, menciptakan atau memperbanyak permintaan, mengkatalisir penawaran sector swasta, menciptakan institusi pasar untuk mengisi ketimpangan di pasar, mempercepat pembentukan sector pasar baru, mengubah kebijakan investasi publik, bertindak sebagai pialang bagi pembeli dan penjual, pemberian harga kegiatan melalui peraturan pajak, member harga kegiatan melalui pungutan dampak, mengelola permintaan melalui pungutan pemakai, dan membangun komunitas;</li> <li>- Menerapkan pemikiran yang berorientasi pasar pada tugas pemerintah yang lain;</li> <li>- Kebijakan pengaturan berbasis pasar: mementingkan insentif, bukan perintah;</li> <li>- Restrukturisasi pasar dalam sector publik,</li> <li>- Menyeimbangkan pasar dengan komunitas.</li> </ul>

Menurut Rosenbloom & Kravchuck, 2005, manfaat yang diperoleh dari penerapan NPM adalah pembangunan birokrasi senantiasa memperhatikan mekanisme pasar, mendorong kompetisi dan kontrak untuk mencapai hasil, harus lebih responsive terhadap kebutuhan pelanggan, harus lebih bersifat mengarahkan (*steering*), daripada menjalankan sendiri (*rowing*), harus melakukan deregulasi, memberdayakan para pelaksana agar lebih efektif. Selain itu NPM juga menekankan budaya organisasi yang lebih fleksibel, inovatif, berjiwa wirausaha, dan pencapaian hasil, ketimbang budaya taat asas, orientasi pada proses dan input.

Osborne dan McLaughlin, 2002 dalam Hoadly<sup>6</sup> mengemukakan sejumlah cirri dasar NPM seperti: (a) *hands-on*, manajemen wirausaha, bukan bentuk-bentuk birokrasi tradisional, (b) menggunakan standar yang eksplisit dan ukuran kinerja, (c) memfokuskan pada control hasil, (d) pentingnya dis-agregasi dan desentralisasi pelayanan publik, (e) kompetisi dalam penyediaan pelayanan publik, (f) penekanan pada manajemen dengan model *ala* sector swasta, (g) promosi disiplin dan penghematan sumberdaya, (h) pemisahan pembuatan keputusan politik dengan dari manajemen langsung yang menangani pelayanan publik.

*New Public Management* tidak selalu dipahami sama oleh semua orang. Bagi sementara orang, NPM adalah suatu sistem manajemen desentral dengan perangkat-perangkat manajemen baru seperti *controlling*, *benchmarking* dan *lean management*; bagi yang lain, NPM dipahami sebagai privatisasi sejauh mungkin atas aktivitas pemerintah. Sebagian besar penulis membedakan antara pendekatan manajemen sebagai perangkat baru pengendalian pemerintah dan pendekatan persaingan sebagai deregulasi secara maksimal serta penciptaan persaingan pada penyediaan layanan pemerintah kepada rakyat.

Terlepas dari keragaman pemahaman di atas, NPM sebenarnya hadir dengan tujuan untuk merubah administrasi publik sedemikian rupa sehingga, walaupun belum

---

<sup>6</sup>Lihat dalam Mason H. Hoadley, *Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia*, Graha Ilmu Yogyakarta, 2006, hal. 249

bisa menjadi perusahaan, ia bisa lebih bersifat seperti perusahaan. Administrasi publik sebagai penyedia jasa bagi warga harus sadar akan tugasnya untuk menghasilkan layanan yang efisien dan efektif. Tapi, di lain pihak ia tidak boleh berorientasi pada laba. Padahal ini wajib bagi sebuah perusahaan kalau ia ingin tetap bertahan dalam pasar yang penuh persaingan. Justru tujuan NPM inilah yang kemudian mendatangkan banyak kritikan sebagaimana diuraikan berikut. Semua komponen yang dibahas sebagai fokus kajian NPM inilah yang menunjukkan kebaruan dari NPM itu sendiri.

### ***New Public Service (NPS)***

#### **Latar belakang:**

Setelah menerapkan NPM di sektor publik, terasa banyak hal yang tidak sejalan dengan prinsip-prinsip pelayanan publik. Oleh karena itu kemudian sejumlah kritikan diarahkan pada NPM. Sejumlah kritikan kemudian disampaikan oleh beberapa ahli administrasi publik, diantaranya Kamensky (1996) dalam artikelnya berjudul *The Role of Reinventing Government Movement in Federal Management Reform* yang dimuat dalam *Jurnal Public Administration Review*, Box (1999) menulis sebuah artikel berjudul *Running Government Like a Business: Implication for Public Administration for Theory and Practice* dalam jurnal *The American Review of Public Administration*, Harrow (2002) dengan tulisan berjudul *New Public Management and Social Justice: Just Efficiency or Equity as Well?*, Denhardt and Denhardt (2003) dalam bukunya *The New Public Service, Serving not Steering*, Haque (2007) dengan artikelnya *Revisiting New Public Management* dimuat dalam jurnal *Public Administration Review*. Semua kritikan disampaikan dalam tulisan berbentuk artikel kecuali Derhardy and Denhardt (*New Public Service – Serving, not Steering*) dalam

bentuk buku yang kemudian membuatnya lebih terkenal dibanding dengan yang lain<sup>7</sup>. Berbagai kritikan tersebut dapat diringkas dalam bentuk tabel seperti berikut<sup>8</sup>:

Tabel 5. Berbagai kondisi Kritis Akibat Penerapan Prinsip *New Public Management* dan Kritikan Atasnya

Penulis	Kritikan
Kamensky	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beberapa birokrat cenderung berkompetisi untuk memperjuangkan kepentingan dirinya dari pada kepentingan umum, dan berkolaborasi untuk mencapainya,</li> <li>• Kecenderungan pertama itu terjadi karena dasar NPM adalah teori <i>Public Choice</i> yg sangat didominasi oleh kepentingan pribadi (<i>self-interest</i>),</li> <li>• NPM cenderung mengabaikan konsep <i>public spirit</i>, <i>public service</i>, dan sebagainya.</li> </ul>
Box	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Munculnya NPM telah mengancam nilai inti sektor publik yaitu <i>citizen selfgovernance</i> dan fungsi administrator sebagai <i>servant of public interest</i>,</li> </ul>
Harrow	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NPM yang mengabaikan <i>public spirit</i>, <i>public service</i>, dan sebagainya, tidak akan mendorong proses demokrasi,</li> <li>• NPM tidak pernah ditujukan untuk menangani pemerataan dan masalah keadilan sosial;</li> </ul>
Denhardt and Denhardt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemetintah harus sebagai pelayan publik (warga negara), bukan hanya sebagai pengarah.</li> </ul>

<sup>7</sup>Denhardt J. V. and R. B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York, M.E. Shape, 2003

<sup>8</sup>Yermias T. Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Teori, Konsep dan Isu*, Edisi 2, Penerbit Gavamedia, Yogyakarta, 2008

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintahan seharusnya tidak dijalankan seperti sebuah usaha, namun harus dijalankan secara demokrasi.</li> <li>• Di dalam proses, pelayan publik berhubungan dengan masyarakat yang dilayani dan pelayan perlu menyadari bahwa mereka harus lebih mendengarkan masyarakat daripada memberitahu.</li> <li>• Masyarakat dan pemerintah bekerjasama dalam menentukan dan menunjukkan masalah secara bersama untuk kepentingan bersama.</li> </ul>
Haque	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kalau tidak berhati-hati akan meningkatkan korupsi dan menciptakan orang miskin baru.</li> </ul>

### Mengapa dikatakan baru?

Menurut Denhardt dan Denhardt, memasukkan nilai-nilai bisnis ke dalam organisasi publik telah merusak tatanan nilai administrasi publik. Oleh karena itu mereka mengusulkan penerapan nilai-nilai baru. Hal yang dinilai baru dari pespektif ini adalah mengembalikan pihak yang dilayani dari “pelanggan” ke posisi yang sebenarnya yaitu “warganegara/ citizen. Mengembalikan peran pemerintah yang dalam perspektif *new public management* hanya sebagai pengarah ke posisi yang berperan sebagai pelayan publik. Mekanisme yang digunakan untuk mencapai tujuan adalah membangun koalisi dan kerjasama lembaga pemerintah, swasta dan masyarakat madani, untuk memenuhi kebutuhan yang telah disepakati bersama. Nilai baru dari pendekatan akuntabilitas adalah pendekatan multi aspek, pelayan publik harus memenuhi ketentuan hukum, nilai masyarakat, norma politik, professional dan kepentingan warga. Struktur organisasinya bersifat kolaboratif dengan kepemimpinan bersama baik secara internal maupun eksternal. Dasar motivasi pelayanan publik adalah pelayanan kepada masyarakat, keinginan memberikan kontribusi bagi

masyarakat. Untuk lebih jelasnya pergeseran nilai dari *New Public Management* ke *New Public Service* dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 6. Pergeseran Prinsip dari *New Public Management* ke *New Public Service* sebagai hal yang baru dalam *New Public Service*.

Aspek	Pergeseran Prinsip	
	New Public Management	New Public Service
Siapa yg dilayani	Pelanggan	Warga negara (citizen)
Peran Pemerintah	Mengarahkan: menjadi katalis untuk mengembangkan kekuatan pasar	Melayani: melakukan negosiasi dan menjadi beragam kepentingan masyarakat, menyapaki common values.
Mekanisme untuk mencapai tujuan	Menciptakan mekanisme dan struktur insentif untuk mencapai tujuan kebijakan melalui lembaga swasta dan masyarakat madani.	Membangun koalisi dan kerjasama lembaga pemerintah, swasta dan masyarakat madani, untuk memenuhi kebutuhan yang telah disepakati bersama.
Pendekatan akuntabilitas	Diarahkan oleh pasar, keputusan pribadi menghasilkan produksi yang diinginkan pelanggan/ masyarakat	Multi-aspek, pelayanan publik harus memenuhi ketentuan hukum, nilai masyarakat, norma politik, professional dan kepentingan warga.
Diskresi administrasi	Lebih luas, untuk memenuhi tujuan	Diskresi dibuthkan namun dibatasi oleh prinsip



	kewirausahaan	akuntabilitas
Struktur organisasi	Terdesentralisasi dengan kendali utama tetap di tangan lembaga publik	Kolaboratif, dengan kepemimpinan bersama, baik secara internal maupun eksternal.
Dasar motivasi pelayanan publik	Semangat wirausaha, keinginan ideologis untuk mengurangi ukuran pemerintahan	Pelayanan kepada masyarakat, keinginan memberikan kontribusi bagi masyarakat.

Sumber: Denhardt J. V. and R. B. Denhardt, 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York, M.E. Shape.

### **Pokok-pokok Pikiran dalam *New Public Service***

Perspektif *new public service* mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya yang sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang sebagai semata persoalan kepentingan pribadi (*self interest*) namun juga melibatkan nilai, kepercayaan dan kepedulian terhadap orang lain. Warga negara diposisikan sebagai pemilik pemerintahan (*owners of government*) dan mampu bertindak bersama-sama mencapai sesuatu yang lebih baik. Kepentingan publik tidak lagi dipandang sebagai agregasi kepentingan pribadi melainkan sebagai hasil dialog dan keterlibatan publik dalam mencari nilai bersama dan kepentingan bersama.<sup>9</sup>

Perspektif *new public service* menghendaki peran administrator publik untuk melibatkan masyarakat dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Dalam menjalankan tugas tersebut, administrator publik menyadari adanya beberapa lapisan kompleks tanggung jawab, etika, dan akuntabilitas dalam suatu sistem demokrasi. Administrator yang bertanggung jawab harus melibatkan masyarakat

---

<sup>9</sup>Lihat dalam Denhardt J. V. and R. B. Denhardt, 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York, M.E. Shape

tidak hanya dalam perencanaan tetapi juga pelaksanaan program guna mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Hal ini harus dilakukan tidak saja karena untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik tetapi juga sesuai dengan nilai-nilai demokrasi. Dengan demikian pekerjaan administrator publik menurut Denhardt tidak lagi mengarahkan atau memanipulasi insentif tetapi pelayanan kepada masyarakat.<sup>10</sup>

Denhardt and Denhardt (2003) kemudian menyampaikan sejumlah prinsip *new public service*. Prinsip-prinsip tersebut adalah: *Pertama, serve citizens, not customer*. Karena kepentingan publik merupakan hasil dialog tentang nilai-nilai bersama daripada agregasi kepentingan pribadi perorangan maka abdi masyarakat tidak semata-mata merespon tuntutan pelanggan tetapi justru memusatkan perhatian untuk membangun kepercayaan dan kolaborasi dengan dan diantara warga negara. *Kedua, see the public interest*. Administrator publik harus memberikan sumbangsih untuk membangun kepentingan publik bersama. Tujuannya tidak untuk menemukan solusi cepat yang diarahkan oleh pilihan-pilihan perorangan tetapi menciptakan kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama. *Ketiga, value citizenship over entrepreneurship*. Kepentingan publik lebih baik dijalankan oleh abdi masyarakat dan warga negara yang memiliki komitmen untuk memberikan sumbangan bagi masyarakat daripada dijalankan oleh para manajer wirausaha yang bertindak seolah-olah uang masyarakat adalah milik mereka sendiri. *Keempat, think strategically, act democratically*. Kebijakan dan program untuk memenuhi kepentingan publik dapat dicapai secara efektif dan bertanggungjawab melalui upaya kolektif dan proses kolaboratif. *Kelima, recognize that accountability is not simple*. Dalam perspektif ini abdi masyarakat seharusnya lebih peduli daripada mekanisme pasar. Selain itu abdi masyarakat juga harus memenuhi peraturan perundang-undangan, nilai-nilai kemasyarakatan, norma politik, standar professional, dan kepentingan warga negara. *Keenam, serve rather than steer*.

---

<sup>10</sup>Selengkapnya dalam Denhardt J. V. and R. B. Denhardt, 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York, M.E. Shape

Penting sekali bagi abdi masyarakat untuk menggunakan kepemimpinan yang berbasis pada nilai bersama daripada mengontrol atau mengarahkan masyarakat kearah nilai baru. *Ketujuh, value people, not just productivity.* Organisasi publik beserta jaringannya lebih memungkinkan mencapai keberhasilan dalam jangka panjang jika dijalankan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan pada penghargaan kepada semua orang.

## PENUTUP

Pergeseran paradigma dalam perkembangan ilmu administrasi negara menjadi pertanda bahwa ilmu bersangkutan sedang memperkaya diri dengan substansi kajiannya baik secara intensif maupun secara ekstensif. Secara intensif, pengembangan teori-teori baru di dalam lingkup administrasi negara guna mendukung tetap eksisnyasebuah paradigma atau kemudian menggeser paradigma yang ada ke paradigma baru. Secara ekstensif, sebuah ilmu publik senantiasa mengadopsi teori-teori disiplin ilmu lain guna menjelaskan fenomena yang terjadi dalam lingkup administrasi negara seperti sosiologi, antropologi, ilmu politik, psikologi sosial, ilmu hukum, dan lain sebagainya. Upaya ekstensif ini bukannya sebagai pertanda ilmu administrasi negara tidak memiliki teori dan para pakar di bidang ilmu ini tidak memiliki kemampuan untuk mengembangkan sebuah teori, tetapi karena ilmu administrasi negara adalah sebuah ilmu lintas disiplin yang digunakan untuk kepentingan publik/sebuah negara. Apakah kemudian ilmu ini tidak memiliki lokus dan fokus yang jelas? Jelas, tetapi memang dia dilahirkan untuk kondisi yang demikian.

## DAFTAR PUSTAKA

Denhardt J. V. and R. B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York, M.E. Shape, 2003

- Etzioni Amitai, *Organisasi-Organisasi Modern*, Universitas Indonesia (UI-Press) dan Pustaka Bradjaguna, Jakarta, 1985
- Frederickson George, H. *Administrasi Negara Baru, LP3ES*, Jakarta, 2003
- Hoadley, Mason H, *Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia*, Graha Ilmu Yogyakarta, 2006
- Ihalauw John JOI, *Bangun Teori*, Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, 1985
- Kartasasmita, Ginandjar, *Revitalisasi Administrasi Publik Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*, Makalah, Disampaikan pada Acara Wisuda ke 44 Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2007
- Keban Yermias T. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Teori, Konsep dan Isu*, Edisi 2, Penerbit Gavamedia, Yogyakarta, 2008
- Khun Thomas, S. *Peran Paradigma Dalam Revolusi Sains*, Penerbit PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993